

RÉSUMÉ

Jérôme Strobel,
Consultant indépendant
jerome.strobel@eip.ch



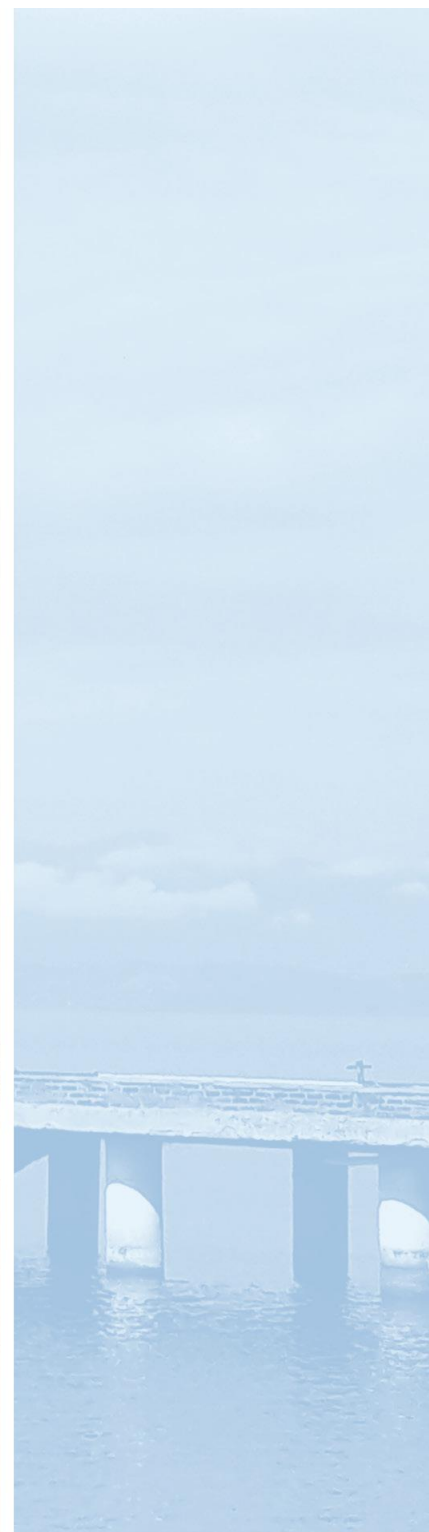
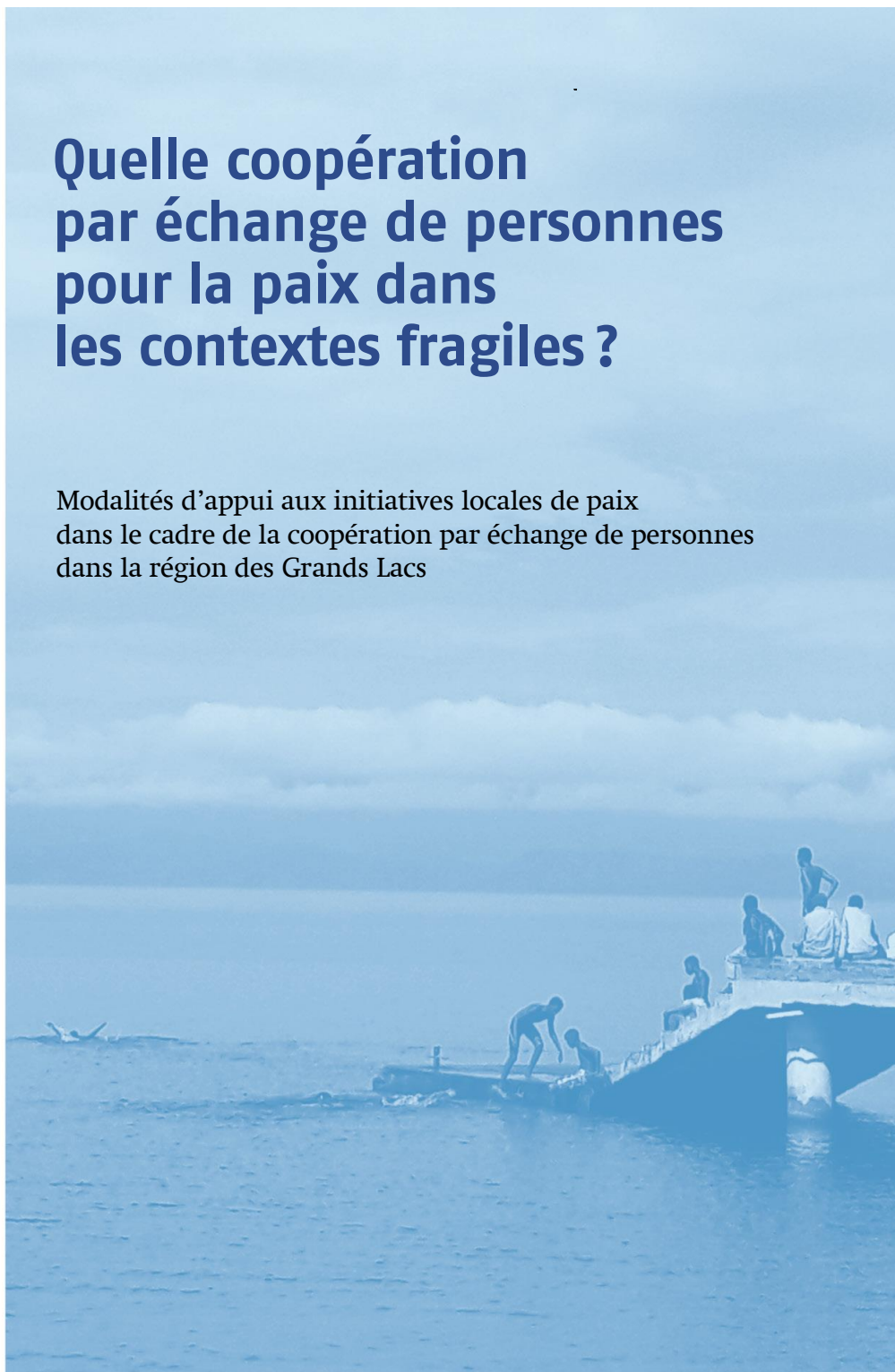
Association suisse pour
l'échange de personnes dans
la coopération au développe-
ment

Rosenweg 25, CH-3007 Bern
info@unite-ch.org
www.unite-ch.org



Quelle coopération par échange de personnes pour la paix dans les contextes fragiles ?

Modalités d'appui aux initiatives locales de paix
dans le cadre de la coopération par échange de personnes
dans la région des Grands Lacs





Mandat réalisé pour le compte d'Eirene Suisse et d'Unité, Association suisse pour l'échange de personnes dans la coopération internationale

La réalisation de l'étude a été possible grâce au partenariat institutionnel entre Unité et la DDC.



Mission effectuée en novembre 2016 au Rwanda et en République démocratique du Congo.

Sur l'auteur

Jérôme Strobel est consultant indépendant en développement durable et coopération internationale. Pendant 10 ans, il a dirigé le programme Grands Lacs de l'organisation de promotion de la paix Eirene Suisse, spécialisée dans l'appui à la société civile dans des contextes fragiles dans le cadre de la coopération par échange de personnes. Son champ d'expertise couvre également la planification stratégique, le management et l'évaluation dans les domaines de l'environnement et de l'énergie. Il est actuellement basé à Fort-de-France, en Martinique.



Jérôme Strobel
Consultant indépendant
Jerome.strobel@eip.ch

Tableau de matières

1.	Le cadre de l'étude.....	4
2.	Les contextes fragiles.....	4
3.	La société civile et ses besoins en renforcement	5
4.	Les effets de la CEP : mobilisateurs et souvent inattendus	7
5.	La relation partenariale : cruciale et fragile à la fois.....	9
6.	Les dispositifs d'encadrement des affectations en contexte fragile	10
7.	La relation avec les organismes de financement	11
8.	La diaspora : un acteur à impliquer	12
9.	Conclusions	13
10.	Catalogue des bonnes pratiques recommandées	13

Liste des acronymes

BUCO	Bureau de la coopération suisse (DDC)
CEP	Coopération par échange de personnes
DDC	Direction au développement et à la coopération (coopération suisse)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
GL	Grands Lacs
OCDE	organisation de coopération et de développement économiques
OE	organisation d'envoi
ONG	organisations non-gouvernementales
OP	organisation partenaire
OSC	organisations de la société civile
RDC	République démocratique du Congo
SCP	Service civil pour la paix
ZFD	Ziviler Friedensdienst

Quelle coopération par échange de personnes pour la paix dans les contextes fragiles ?

1. Le cadre de l'étude

La présente étude a pour objectif d'évaluer la contribution de la coopération par échange de personnes (CEP) pour le renforcement des initiatives de paix locales dans un contexte fragile et identifier les conditions de mise en œuvre qui permettent d'en maximiser le potentiel. Ce travail a été réalisé dans la région des Grands Lacs africains, en particulier au Rwanda et en RDC, à Goma au Nord-Kivu, en octobre et novembre 2016. Les activités étudiées sont celles de la CEP telles que pratiquées par Unité, la plateforme suisse des organisations de CEP, co-mandataire de l'analyse. Ce modèle de CEP vise le développement des capacités au Sud en termes de compétences individuelles, de développement des organisations et de réseautage pour réduire la pauvreté, améliorer la justice sociale et promouvoir la paix. Son moyen principal est l'affectation de longue durée (2 à 3 ans minimum) de professionnels suisses auprès des organisations partenaires (OP) au Sud, appelés également « volontaires ». Ceux-ci interviennent généralement en appui et en accompagnement des employés des OP afin de favoriser un renforcement des capacités. Le principal cas d'étude est constitué par les activités menées par Eirene Suisse (co-mandataire de l'étude) mais également par d'autres organisations d'envoi non suisses. Une dizaine d'organisations partenaires a été interviewée sur le terrain et un atelier a été réalisé en Suisse avec des membres de la diaspora rwandaise. La présente étude peut être considérée comme une contribution au débat sur l'intérêt de la CEP dans le cadre de la politique de coopération de la Suisse, en particulier dans les contextes fragiles.

2. Les contextes fragiles

Selon l'OCDE, « une région ou un État fragile n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité ou la volonté politique de développer des relations constructives et renforcées avec la société. » Cette définition standard a évolué récemment pour prendre en compte la notion de risque et de vulnérabilité. La fragilité n'est pas systématiquement synonyme de violence et de conflit physique : un pouvoir à l'autorité forte peut aujourd'hui être en mesure d'assurer la gouvernance collective tandis que le déficit de processus démocratiques et de relations constructives entre groupes sociaux représente un facteur de vulnérabilité pour demain. Un contexte fragile est caractérisé

par une faible prédictibilité dans l'évolution des conditions-cadres, parfois même à court terme.

L'OCDE a développé un cadre d'analyse prenant en compte cinq dimensions de fragilité : économique, environnementale, politique, de sécurité et sociétale. Le rôle joué par les facteurs psychologiques et émotionnels individuels sont essentiels à nos yeux : ce sont eux qui permettent à chacun de « se construire dans un rapport non névrotique au réel »¹ et d'assumer ses différences avec les autres sans recourir à la violence. Une société au sein de laquelle une part substantielle de la population ne connaît pas une situation d'équilibre psychique individuel est une société fragilisée : les haines et violences individuelles peuvent, sous certaines conditions, se transformer en haines et violences collectives. La dévalorisation de soi, la victimisation, le manque de reconnaissance et la difficulté à s'identifier des perspectives personnelles sont des moteurs du sentiment d'impuissance qui, par réaction, peut conduire au refuge dans un groupe sécurisant, à la diabolisation des « autres » reconnus comme des ennemis et, in fine, aux tentations autoritaires.

En ce qui concerne la CEP en particulier, nous relevons quatre enjeux majeurs pour un travail en contexte fragile :

1. Enjeu de capacité institutionnelle et d'encadrement des OP,
2. Enjeu sécuritaire et de stress pour les volontaires,
3. Enjeu d'intégration pour les volontaires,
4. Enjeu de durabilité des actions.

3. La société civile et ses besoins en renforcement

Par « société civile », nous entendons l'ensemble des initiatives citoyennes structurées en dehors du cadre étatique et commercial au sein desquelles les individus s'organisent librement pour exprimer une vision particulière de l'intérêt public et promouvoir des objectifs idéaux répondant à cette vision. Les organisations de la société civile (OSC) ne sont pas des microcosmes représentatifs de la société, mais bien des groupements d'individus qui se rassemblent pour promouvoir des changements sociétaux à l'image de la vision particulière qu'ils en ont. En ce sens, elles jouent un rôle « politique » au sens noble et sociétal du terme. Leur exemplarité démocratique provient en fait essentiellement de leur « légitimité output » : par leurs actions concrètes, les OSC démontrent-elles qu'elles se mettent bien au service de l'intérêt public tel qu'elles l'énoncent dans leur stratégie d'intervention ou la théorie du changement qu'elles ont développée ?

Dans les contextes fragiles, les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel pour rassembler et mobiliser le corps social. Les OP rencontrées au cours de ce travail œuvrent toutes d'une manière ou d'une autre à favoriser le dialogue et la gestion concertée des conflits, indispensables ferments d'une démocratie active et d'une paix durable. Elles abordent les sujets « sensibles » pour créer une culture critique de débat et de négociation. Du fait de leur ancrage sur le terrain et de leur positionnement « civil »,

¹ Charles Rojzman, La nouvelle éducation démocratique : Pourquoi nous en sommes là ?, Huffington post, avril 2017

elles sont mieux placées que les autorités pour réaliser ce travail intra-personnel qui nécessite la confiance des individus. Mais, malgré leur capacité généralement élevée à mettre en place des actions répondant aux besoins du terrain, le contexte pèse lourdement sur les épaules des OSC.

Nous constatons que l'isolement des organisations demeure un enjeu fort pour le développement de leurs activités et le déploiement de leurs effets. Le manque de relations basées sur la confiance entre OP œuvrant sur les mêmes thématiques est réel. Dans des contextes fragiles marqués par la méfiance interindividuelle, il n'existe pas d'a priori favorable de collaboration. Dès lors, les activités de mise en réseau doivent être réalisées systématiquement avec une méthodologie tenant compte des enjeux relationnels et émotionnels entre participants. De plus, les difficultés d'établir des relations de confiance mutuelles entre organisations se reflètent entre individus au sein des organisations elles-mêmes. Ces situations d'isolement peuvent renforcer le manque de confiance en soi, défavorisent la prise d'initiative, rigidifient le fonctionnement interne des organisations et fait obstacle au développement de la culture interne de débats. La présence de volontaires contribue à réduire cet isolement : l'échange humain avec des personnes provenant d'autres horizons permet une forme d'inspiration positive sur des pratiques différentes. Il favorise une amélioration de l'estime d'eux-mêmes des collaborateurs locaux qui, habituellement, manquent de feedback.

Dans des environnements marqués par un espace public réduit, les organisations qui cherchent précisément à promouvoir le dialogue, la citoyenneté et le pluralisme sont régulièrement suspectées d'engagement politique partisan. Leur domaine de travail touche des domaines de forte sensibilité et ils doivent en permanence faire la preuve de leur indépendance pour pouvoir travailler. Les efforts à fournir par les OP pour préserver leur indépendance peuvent être énergivores et mobiliser des ressources conséquentes. Les financeurs et les OE doivent impérativement en tenir compte dans leur relations partenariales.

Contrairement à l'idée communément répandue, les OP ne sont pas prioritairement en demande d'outils méthodologiques pour assurer et améliorer leurs « activités cœur de métier » (p.ex. animation de groupes de paroles, atelier d'éducation à la paix, prise en charge des traumatismes...) qu'elles paraissent en général bien maîtriser. Elles souhaiteraient de la part des OE un appui au niveau des fonctions de support, c'est à dire ces fonctions indispensables au bon fonctionnement de l'organisation. Les besoins en fonction de support sont liés à la gestion financière, à la communication institutionnelle, à la conception de projets et à la recherche de fonds. Toutes proportions gardées, ces similarités des besoins en fonctions de support devraient logiquement pousser vers des formes de standardisation, de normalisation voire d'industrialisation de ces processus afin d'en améliorer leur efficacité. Or, nous ne constatons pas cette dynamique-là, du moins auprès des organisations rencontrées. Le développement d'un outil simplifié de cartographie et d'analyse des processus au sein des OSC peut permettre d'identifier rapidement avec le partenaire les besoins en fonctions de support. Parallèlement, un référentiel simple de bonnes pratiques à viser par les OP peut les accompagner vers des processus supports efficaces.

De manière très frappante, les OP qui ont bénéficié de l'apport de volontaires soulignent en général, avant toute chose, l'importance de la transmission de certaines compétences sociales d'ordre « culturel » qui nous paraissent avoir comme point commun la notion d'efficacité dans l'action. La valeur ajoutée de la CEP se situe aussi à ce niveau : en travaillant ensemble il s'opère une forme d'« échange par capillarité» sur ces

dimensions plus culturelles et diffuses que l'échange de compétences techniques qu'il est difficile de mesurer. La CEP ne saurait se limiter à une approche bureaucrate et c'est bien le message que les OP nous adressent.

Nous encourageons les OE à assumer ce positionnement de leur offre d'appui : D'une part, une offre majoritaire au niveau des fonctions de support assurée globalement par des affectations de longues durées de professionnels plutôt jeunes bien formés, personnellement solides, et dotés d'une sensibilité éveillée à la transformation des conflits et la consolidation de la paix. D'autre part, une offre complémentaire en expertises spécifiques sur les thématiques paix et conflits assurée par des missions de courtes durées ou des échanges Sud-Nord et Sud-Sud pour le personnel local. Écoutons ce que les OP ont à nous dire : Les méthodes et outils de travail de consolidation de la paix, c'est à dire le « contenu métier », sont avant tout de leur responsabilité et de leur compétence.

4. Les effets de la CEP : mobilisateurs et souvent inattendus

Les interviews que nous avons pu réaliser montrent de manière systématique que l'ensemble des acteurs impliqués dans la CEP portent un intérêt significatif aux effets apportés par les projets de CEP. La grande majorité des effets identifiés par nos interlocuteurs sont des effets prioritairement centrés sur les individus (« capital humain »), en général les collègues et collaborateurs des volontaires, plutôt que sur les institutions. Ils ne sont pas uniquement le fait des affectations de longue durée : les affectations complémentaires (stages de jeunes professionnels, échanges Sud-Sud...) peuvent également être des facteurs de changements intéressants.

Les effets humains sont essentiellement de deux sortes : les effets agissant sur l'émotionnel des individus (« capital humain émotionnel ») et ceux résultant de « l'échange culturel par capillarité » (« capital humain culturel »). En agissant positivement sur ces facteurs individuels, la CEP se révèle ainsi un outil adapté à la transformation des conflits en contexte fragile. Indirectement, les effets humains agissent sur les organisations et renforcent leur capacité à mener leurs actions. Les évidences de ces effets sont de nature prioritairement qualitative et ceux-ci se produisent de manière non-linéaire. Les effets identifiés après la fin des affectations sont souvent imprévus. D'une part, parce que ce type d'effet est très difficile à planifier. D'autre part, parce que, le volontaire est souvent amené à réaliser des tâches non-prévues par le cahier des charges. A cet égard, rappelons-nous l'évidence : un travail non planifié qui donne des effets substantiels est plus intéressant qu'un travail planifié qui donne peu d'effets.

De nombreux témoignages (voir le rapport) mettent en évidence les effets suivants :

- a) Apports en « **capital humain émotionnel** » : Inspiration, amélioration de l'estime de soi, encouragement
- b) Apports en « **capital humain culturels** » : Structuration et anticipation
- c) Apports en « **capital organisationnel** » : Crédibilisation, protection, stabilité

d) Apports en « capital méthodologique »

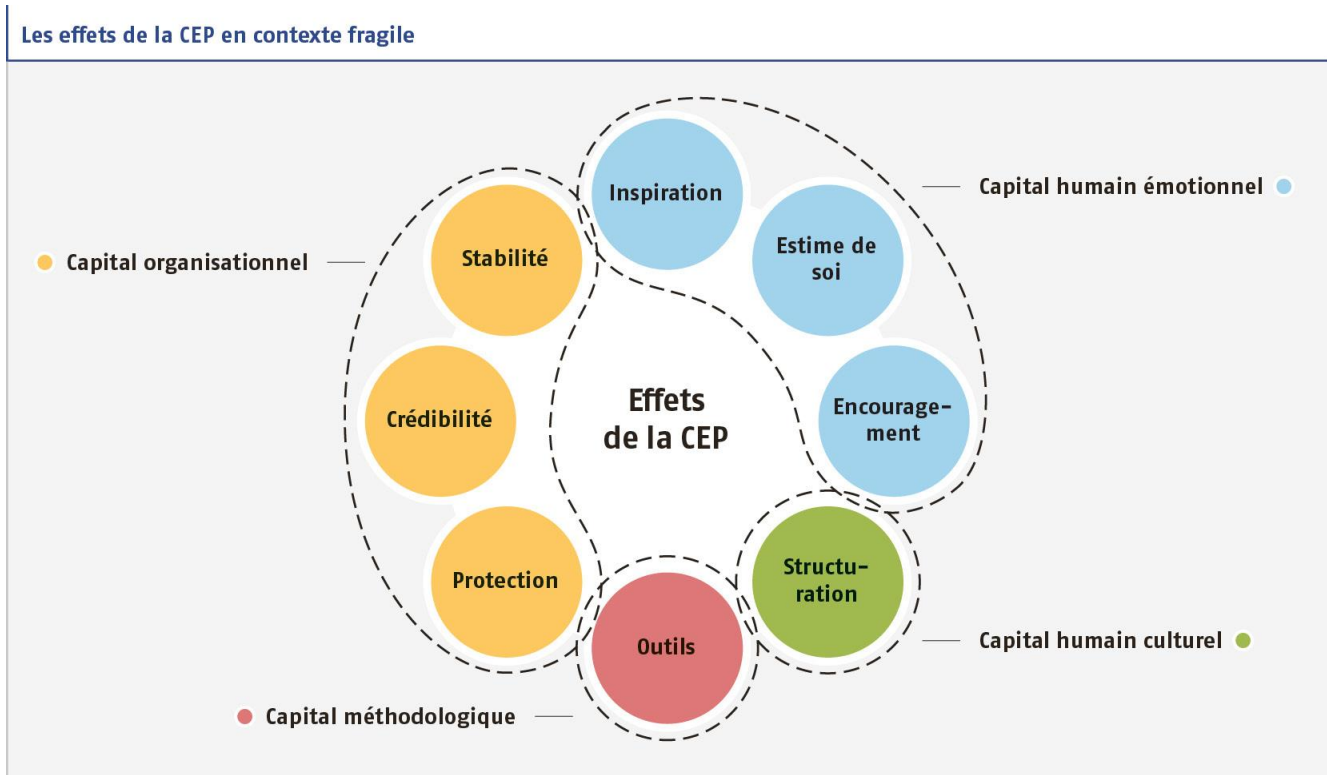


Figure 1 : Les effets de la CEP en contexte fragile

Bien entendu, la survenance de ces effets ne saurait nous amener à conclure que la CEP est un outil qui délivre systématiquement des résultats positifs. Des risques particuliers pèsent sur les OSC en contexte fragile lorsqu'elles collaborent sur des projets de CEP : risques sur la dégradation de leur image si le volontaire est amené à faire une publicité négative à l'organisation avec laquelle il a connu un échec, risques de dégradation de la relation partenariale dans son ensemble, risques d'attirer une attention inappropriée et injustifiée de la part des autorités et entamer leur confiance envers les objectifs et les activités de l'OP.

Les facteurs-clés de succès qui permettent de maximiser les effets sont les suivants :

- La qualité du processus d'immersion du volontaire dans la réalité locale ;
- L'ouverture à l'imprévu et l'aptitude du volontaire au leadership contenu dans un cadre donné ;
- En tant qu'OE, se montrer exigeant sur les objectifs communs et la capitalisation des leçons apprises plus que sur la planification des activités et des effets ;
- Un accompagnement de l'OE présent sur la durée et la capitalisation des savoirs acquis au cours des séquences d'affectation ;
- Faire preuve de modestie et ne pas surestimer les apports du Nord

5. La relation partenariale : cruciale et fragile à la fois

Dans le paradigme de la CEP, le partenariat est la clé de voûte de la contribution des OE à la transformation de la société et à la promotion de la paix. Or, dans un contexte fragile où les organisations de la société civile sont elles-mêmes fragiles, le choix des partenaires et la manière avec laquelle le partenariat va être envisagé nécessitent d'être abordés avec précaution.

Dans un contexte fragile, pour une OSC, l'atteinte d'une masse critique n'est paradoxalement pas toujours la garantie d'une meilleure durabilité d'action. Bien entendu, une organisation d'une certaine taille bénéficie d'une capacité d'influence plus importante, d'une réputation élargie, et d'une meilleure maîtrise des fonctions de pilotage et de support qui la rendent plus solide. Néanmoins, dans la pratique, la dépendance des organisations à un ou quelques leaders reste forte. La fragilité des grandes organisations réside également dans leur exposition publique : du fait de leur influence et leur visibilité élevées elles se retrouvent en permanence sous le feu des projecteurs.

Nombre de petites organisations que nous avons visitées au Rwanda semblent dotées d'un potentiel important de développement (du fait de leur ancrage, légitimé, portage par une personnalité reconnue, maîtrise d'outils, capacité d'innovation, ...). Dans un paysage où la société civile est marquée par de nombreuses carences, le rôle des OE est aussi de participer au renforcement global de l'« écosystème de la société civile », c'est-à-dire notamment à l'éclosion des potentialités. (La situation est assez différente au Nord-Kivu où nombre de petites organisations sont des « ONG cleptomanes ».) L'appui d'une OE à une petite organisation en développement peut constituer un levier d'évolution très fort. Mais parallèlement, le risque d'échec est substantiel. Dans la majorité des cas, les appuis à de petites organisations ne peuvent mobiliser un volontaire pour un plein temps. C'est pourquoi des dispositifs souples doivent être mis en place si l'on cherche à aider de petites organisations à se développer : soit une délégation limitée d'un volontaire affecté au sein d'une grande organisation, soit l'affectation d'un volontaire au sein de plusieurs petites organisations ou encore un appui en services de la part du coordinateur local.

Nous l'avons vu, les effets des missions sont réels et parfois très puissants, mais pas totalement maîtrisables en amont de la collaboration. Le temps du terrain, n'est pas le temps helvétique. L'évolution parfois rapide des conditions-cadres du contexte et de la structure interne des organisations elles-mêmes peut amener à réviser les besoins et les priorités. La flexibilité de l'appui est à la fois une condition de la bonne réussite des projets de CEP ainsi qu'une de ses principales valeurs ajoutées en comparaison avec d'autres formes de coopération. Pour être efficace et profitable pour toutes les parties, la flexibilité de l'action nécessite un guidage dans les orientations à prendre : en amont des affectations, un cadre de collaboration très clair doit être établi dans lequel les partenaires partagent de manière explicite des objectifs communs de coopération. En aval des actions, la flexibilité demande aussi des temps d'évaluation conjoints approfondis et des efforts accrus en matière de suivi et de capitalisation commune des leçons apprises et des effets identifiés. Ces étapes permettent d'inscrire la relation partenariale entre OP et OE dans un horizon temporel qui dépasse celui de l'affectation. La mise en place d'un « dispositif de continuité partenariale » est selon nous la condition pour pouvoir se montrer flexible dans l'action et répondre ainsi au mieux aux besoins des OP dans le contexte fragile qui est le leur.

En contexte fragile, l'analyse du contexte doit, dans l'idéal, être réalisée en commun par les partenaires et constituer un axe fort d'échange partenarial. Que ce soit pour les OE ou les OP, cette analyse revêt une fonction stratégique. Il s'agit d'une base indispensable pour construire des stratégies d'intervention adaptées et capitaliser les connaissances sur la région. Elle constitue également un outil au niveau opérationnel pour la gestion des risques et de la sécurité des volontaires. Plus largement, les analyses de contexte réalisées en atelier de manière participative constituent une base de travail qui mobilise (et renforce) des compétences pour la paix. Nous proposons aux organisations de la CEP de structurer leur processus d'analyse conjointe du contexte autour de ses éléments de fragilité. Pour se faire, nous proposons dans le rapport un cadre d'analyse simplifié de la fragilité. En pratique, comme les cadres institutionnels sont moins durables et les conditions-cadres plus volatiles, la fréquence des analyses doit être suffisamment élevée. Les sources d'information étant moins nombreuses et moins fiables, les analyses du contexte doivent aussi se baser sur des sources alternatives d'informations, ce qui suppose, pour en vérifier la véracité, de croiser les sources et d'adopter en permanence une attitude critique et vigilante. De plus, la rumeur est un phénomène social très répandu : les organisations doivent être particulièrement attentives dans la prise en compte des informations qui leur parviennent et tenir en compte, chez leurs interlocuteurs, du manque global de culture d'analyse critique basée sur les faits.

6. Les dispositifs d'encadrement des affectations en contexte fragile

Les projets impliquant l'échange de personnes exigent la mise en place d'un dispositif particulier de préparation-suivi-évaluation par rapport aux projets classiques de coopération. Si la CEP reste un *moyen* pour favoriser l'autonomie et le renforcement des dynamiques locales de changement, au même titre que d'autres formes de projets, elle porte par contre des enjeux bien spécifiques du fait de l'implication centrale de l'échange humain interpersonnel. Les affectations en contexte fragile impliquent la mise en place d'un dispositif d'encadrement adapté et renforcé :

- Identifier chez les candidats la capacité d'ouverture à l'imprévu.
- Placer l'organisation partenaire en responsabilité face aux volontaires : Dans un contexte fragile plus qu'ailleurs, le guidage du volontaire par l'OP est un facteur essentiel pour son immersion et son équilibre personnel au-delà de son insertion professionnelle.
- Plus qu'une stricte planification des actions en amont : la gestion permanente des besoins : au vu des contraintes du contexte, nous privilégions de maintenir volontairement flou le cahier des charges des volontaires en amont de l'affectation. Le volontaire doit néanmoins être actif dès son arrivée afin d'éviter les potentiels malentendus quant à son niveau d'engagement et répondre aux besoins des OP. Les termes de références sont ensuite à inscrire dans une gestion permanente des besoins.
- De la gestion de la sécurité : A l'évidence, en milieu fragile, les enjeux sécuritaires sont plus élevés qu'ailleurs. Toute gestion de la sécurité suppose une veille sécuritaire combinant les sources d'information classiques avec les informations issues

des réseaux. Il est très important que les volontaires soient en lien avec des personnes « avisées » aussi nombreuses que possibles et d'horizons aussi diversifiés que possibles. En termes de sécurité, l'OP est en première ligne de responsabilité et doit être consciente de cette charge qui lui incombe.

- De l'importance de la prise de recul interculturelle : La préparation interculturelle des volontaires et des OP est cruciale en amont des missions ainsi que son suivi en cours de mission. Cette préparation et ce suivi doivent porter aussi bien sur les aspects les plus attirants comme les plus dérangeants.
- Quand un minimum de confort matériel, psychologique et sécuritaire vont de pair : En contexte fragile, nous recommandons d'appliquer les principes du volontariat avec pragmatisme. Des adaptations spécifiques des conditions matérielles nous paraissent indispensables pour garantir à la fois la sécurité physique et psychologiques des volontaires.
- Garantir la transparence et la concertation dans l'évaluation des missions : Les OE doivent garantir la transparence et la concertation dans l'évaluation des missions et sur les conséquences concernant le partenariat. Les échecs existent et les OP en redoutent les conséquences potentiellement dévastatrices. Il s'agit de les rassurer avec des règles structurées et clarifiées d'évaluation conjointe.
- Mettre en place des mécanismes robustes de transmission du savoir : Ces mécanismes constituent un enjeu particulier dans un contexte fragile où il peut plus facilement qu'ailleurs se produire des discontinuités dans les appuis de l'OE à l'OP. Nous encourageons à constituer un cadre cohérent et formalisé de gestion du savoir à travers par le biais de « dispositifs de continuité partenariale » entre OP et OE

Par ailleurs, nous suggérons à Unité de réfléchir à la mise en place d'une structure de backstopping en regroupant certaines de ses organisations membres actives sur des terrains fragiles similaires, comme par exemple l'Afrique centrale et de l'Est. L'objectif est d'aider les OE membres d'Unité à fournir une partie des « prestations » additionnelles qui doivent être réalisées pour favoriser un travail efficace de la CEP en contexte fragile : faciliter l'analyse conjointe du contexte, effectuer la veille sécuritaire, organiser et animer les ateliers d'échanges entre volontaires et OP, concevoir des publications et assurer une part du travail de gestion du savoir.

7. La relation avec les organismes de financement

Schématiquement, nous pouvons distinguer deux types d'organismes de financement dans leur relation avec les terrains au sein desquels ils financent des projets : les « bailleurs généralistes » et les « bailleurs spécialisés ». Lorsque les organisations de la CEP sont financées par des bailleurs généralistes, il existe en général un décalage naturel dans la capacité d'analyser le contexte entre l'OE et le bailleur. Or, l'analyse du contexte est un élément crucial dans le montage des projets en contexte fragile et peut avoir des conséquences sur leur design et leur coût. Avec ce type de bailleurs, l'imprévisibilité dans les décisions de financement est plus grande et il existe un risque plus

élevé de rupture de la continuité du soutien en cas d'évolution négative du contexte. Les canaux de financement méritent d'être diversifiés pour faire face à ces risques.

Pour leur part, les « bailleurs spécialisés » valorisent positivement l'engagement des volontaires au sein des OP : la présence de ces « éléments culturels occidentaux » est rassurante et le besoin en accompagnement des organisations de la société civile en matière de gestion financières est reconnu. Puisque l'accompagnement des OE peut améliorer la relation entre les bailleurs et les organisations de la société civile, des perspectives gagnant-gagnant de collaboration entre les OE et les bailleurs spécialisés pourraient être envisagées.

Nous avons également observé des niveaux de soutien très variables à la CEP en contexte fragile de la part des coopérations étatiques. Lorsque les conditions de financement sont strictes, comme c'est le cas pour les organisations d'Unité financées par la coopération suisse², les moyens supplémentaires nécessaires pour garantir l'efficacité des dispositifs de CEP en faveur de la transformation des conflits en contexte fragile risquent de ne pas pouvoir être mobilisés. Cela peut s'avérer contre-productif au vu de la plus-value apportée par la CEP en contexte fragile.

8. La diaspora : un acteur à impliquer

Les membres de la diaspora, par leur vécu, ont bien souvent développé des expériences et des compétences qui pourraient contribuer favorablement au renforcement des organisations locales. Inversement, les expériences développées sur terrain par les acteurs de paix pourraient s'avérer utiles pour favoriser plus de cohésion et de compréhension au sein des diasporas elles-mêmes qui connaissent souvent des divisions parfois en décalage face aux dynamiques vécues sur le terrain.

En ce qui concerne le cas du Rwanda, la diaspora est en apparence très structurée, inclusive et mobilisée. Mais cela cache mal une réalité de « diaspora disparate » faite à la fois d'une dynamique très active et de ressortissants qui se mettent « sous embargo ». En définitive, une part substantielle de la diaspora est restée figée dans des conflits du passé, ce qui justifie une approche de transformation des conflits dans ces milieux en Europe.

Il existe un potentiel réel pour amener les jeunes de la diaspora démobilisée à reconstruire un rapport pacifié et constructif avec leur pays d'origine. Les initiatives portées par les autorités ou des organisations apparentées à celles-ci ont toutefois des difficultés à les atteindre du fait de la méfiance et des clivages qui perdurent. C'est pourquoi, grâce à leur légitimité et leur neutralité, les OE actives dans la région sont bien positionnées pour accompagner un processus de transformation des conflits au sein de la diaspora par la mobilisation des jeunes qui se sentent exclus. Cela peut être réalisé à travers des ateliers d'échanges en Suisse, des visites-témoignages en Suisse de Rwandais du terrain spécialisés dans la transformation des conflits ou encore des visites de re-sensibilisation au Rwanda de ces jeunes.

Une seconde piste de travail est celle d'appuyer la structuration de la diaspora des Grands Lacs en Suisse. En l'état, la mobilisation parfois intense des diasporas des

² Financement limité à 50% au maximum.

Grands Lacs reste souvent le fait d'un entre-soi limité à la communauté concernée elle-même. Le cloisonnement est double : d'une part, entre diasporas de la région des Grands Lacs, et d'autre part, entre la diaspora et la Suisse. La proximité culturelle des pays des Grands Lacs est un atout pour une collaboration entre diasporas des Grands Lacs dans un objectif de promotion culturelle commune – mais différenciée – en Suisse.

A noter que le développement d'actions avec la diaspora implique des coûts importants de développement qu'il faut parvenir à financer

9. Conclusions

Dans des contextes aussi fragiles, les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel pour rassembler et mobiliser le corps social. Malheureusement, le contexte pèse lourdement sur leurs épaules. Les OP font preuve d'une expertise démontrable en matière de gestion des conflits, prise en charge des traumatismes et accompagnement de groupes de dialogues. Toutefois, les organisations souffrent d'une forme d'isolement et ont souvent besoin d'améliorer les fonctions de support (celles qui leur permettent de faire leur métier). La CEP répond de manière efficace à ces besoins et a des effets positifs très significatifs sur le terrain en termes humains en particulier. Des dispositifs spécifiques doivent toutefois être mis en place dans les contextes fragiles pour que les potentialités de la CEP puissent déployer au mieux leurs effets au mieux. Ceux-ci ont un coût qu'il s'agit de prendre en considération.

10. Catalogue des bonnes pratiques recommandées

Comme notre étude n'est pas circonscrite aux activités d'une organisation, nous n'adressons pas de recommandations spécifiques mais identifions un catalogue de bonnes pratiques à encourager dans le cadre de programmes de CEP en faveur de la transformation des conflits dans un contexte fragile comme celui des Grands Lacs. Ces bonnes pratiques sont à conserver, renforcer, promouvoir, développer suivant la situation de chaque organisation. Certaines de ces recommandations s'appliquent également à des missions de CEP dans des contextes non-fragiles. Elles sont cependant plus importantes à mettre en œuvre dans des contextes fragiles et peuvent conditionner fortement la réussite des actions.

En termes de stratégie d'intervention :

1. Considérer le développement de l'« écosystème global de la société civile » comme un objectif stratégique en soi, si au sein de la zone d'activité si, comme cela est fréquemment le cas dans des contextes fragiles, la société civile est elle-même fragile. Cela suppose, notamment au Rwanda, de collaborer avec une ou plusieurs organisations de grande taille afin de garantir un impact élevé et une insertion adéquate au sein des milieux professionnels locaux de la transformation des conflits tout en développant en parallèle des modalités d'appui pour des petites organisations avec fort potentiel de développement (voir recommandation suivante).

2. Mettre en place un dispositif d'appui à de petites organisations dotées d'un potentiel remarquable de développement, prioritairement par le biais d'une délégation limitée d'un volontaire affecté dans une grande organisation et/ou d'échanges Sud-Sud.
3. Positionner un appui aux OP articulé autour (a) d'une offre majoritaire en termes de fonctions de support assurée globalement par des affectations de longue durée de professionnels plutôt jeunes bien formés, personnellement solides, et dotés d'une sensibilité éveillée à la transformation des conflits et la consolidation de la paix et (b) d'une offre complémentaire en expertises spécifiques sur les thématiques paix et conflits assurée par des missions de courtes durées ou des échanges Sud-Nord et Sud-Sud pour le personnel local.
4. Développer un plan d'action avec la diaspora issue des zones d'activités de terrain afin de profiter de leurs compétences et de favoriser une transformation des conflits en leur sein. Pour le Rwanda, développer une stratégie de la mobilisation de la diaspora démobilisée et une priorité de travail autour de l'implication des jeunes. Les grandes lignes de cette stratégie pourraient être constituées par (a) des ateliers d'échanges en Suisse en tant que lieux où l'on parle ouvertement de l'histoire et de la mémoire, (b), des visites en Suisse de Rwandais du terrain spécialisés sur la transformation des conflits pour apporter des témoignages des actions du terrain et démystifier les peurs à propos de la situation actuelle dans le pays, (c) des visites de re-sensibilisation au Rwanda par groupes de jeunes durant une durée de l'ordre d'un mois et (d) la possibilité de réaliser une affectation individuelle de CEP au Rwanda.

En termes d'orientations méthodologiques :

5. Favoriser la flexibilité des appuis pour répondre aux enjeux de volatilité des contextes fragiles et des impacts que cela génère sur le fonctionnement des OP. Cela suppose, en tant qu'OE, de se montrer exigeant sur les objectifs communs et la capitalisation des leçons apprises plus que sur la planification des activités et des effets. Cela suppose également de conserver des cahiers des charges de volontaires volontairement « flous » et de privilégier une « gestion permanente des besoins » à une stricte planification des activités en amont.
6. Promouvoir le réseautage, le décroisement et la création de liens de confiance entre organisations de la société civile. Cela suppose d'agir avec clairvoyance et de tenir compte du fait que les relations entre organisations sont marquées par la méfiance et peuvent parfois même être « toxiques ». Des dispositifs adaptés favorisant la confiance inter-individuelle doivent ainsi être mis en place.
7. Faire de l'analyse du contexte réalisé en commun entre OE et OP un axe fort de l'échange partenarial afin de (a) construire des stratégies d'intervention adaptées, (b) capitaliser les connaissances sur la région, (c) gérer les risques sécuritaires et (d) mobiliser et développer des compétences pour la paix.
8. Garantir aux OE un accompagnement dans la durée permettant d'actionner favorablement ce que la CEP peut apporter en valeur ajoutée par rapport à d'autres formes de coopération, soit une proximité forte avec les enjeux des OP et des réponses adaptées en temps réel à des besoins qui peuvent se révéler vitaux pour les organisations.

9. Assurer des mécanismes robustes et cohérents de transmission du savoir au cours des séquences d'affectations qui peuvent être réalisés par (a) la mise en place de dispositifs de continuité partenariale (voir ci-dessous), (b) des ateliers réguliers d'échanges OP-volontaires, (c) des formats de rapports qui en font des outils de mémoire institutionnelle, (d) des missions spécifiques de capitalisation et/ou (e) une systématisation des affectations retour.
10. Avec les partenaires, promouvoir en permanence une culture interne d'échange et de débat et d'analyse critique basée sur des faits afin de s'appliquer d'abord à soi-même et avec exemplarité une approche saine de transformation des conflits.
11. Pour les affectations de jeunes professionnels (stages ou service civil) favoriser des cadres de travail où les volontaires sont en contact régulier avec leurs pairs, c'est-à-dire d'autres jeunes, ce qui offre le plus de potentiel à la survenance d'effets mobilisateurs de l'affectation.

En termes d'outils en faveur de l'action :

12. Développer une méthodologie simple d'analyse participative du contexte à utiliser dans le cadre des analyses communes entre OP et OE. Le rapport fait des propositions à ce sujet.
13. Développer un outil de cartographie et d'analyse des processus au sein des OSC permettant d'identifier rapidement avec le partenaire les fonctions de support qui peuvent être appuyées par la CEP. Parallèlement mettre en place un référentiel de bonnes pratiques en fonctions de support basé sur les principes de l'amélioration continue.
14. Mettre en place un système d'identification systématique des effets des missions de CEP en faisant le lien avec les facteurs de fragilité du contexte et en tenant compte de leur caractère qualitatif et non-linéaire (cf. Beuret 2016³).
15. Mettre en place avec les OP des « dispositifs de continuité partenariale » pour inscrire la relation OP-OE dans un horizon temporel qui dépasse celui de l'affectation. Par rapport à ce qui se fait déjà habituellement dans des missions de CEP, développer, en amont de l'action une « déclaration d'intentions communes » pour guider l'action et, en aval des missions, des temps d'identification systématique et d'évaluation conjointe des leçons apprises (ré-envisager notamment l'outil baromètre du partenariat de Eirene Suisse⁴).
16. Envisager la mise en place d'une structure de backstopping à l'échelle d'Unité regroupant les OE membres actives sur des terrains fragiles similaires. Cette structure doit servir à aider les OE à fournir une partie des « prestations » additionnelles nécessaires en contexte fragile, à savoir en particulier (a) l'analyse ap-

³ Beuret, Jean-Eudes (2016). Étude sur la Mesure des Effets de la Coopération para l'échange de Personnes: De l'analyse des effets de la Coopération par l'échange de personnes à la proposition d'un outil d'évaluation adapté à une organisation de petite taille. Bern: Unité.

⁴ Beuret, Jean-Eudes (2012). Baromètre du renforcement institutionnel et du partenariat. Fiche de présentation de l'outil. Rennes (Eirene).

profondie du contexte, (b) la production de la veille sécuritaire, (c) la tenue d'ateliers d'échanges volontaires-OP, (d) l'élaboration des publications et (e) la réalisation d'une part du travail de gestion du savoir.

En termes d'encadrement des affectations de CEP (dispositifs de préparation-suivi-évaluation des affectations) :

17. Faire de l'ouverture à l'imprévu un critère central pour la sélection et le recrutement des candidats.
18. Prendre en compte la dimension interculturelle non seulement dans la préparation au départ mais également dans le suivi des missions et leur évaluation. Cela suppose d'impliquer et de responsabiliser l'OP. Dans ce cadre, rendre les volontaires attentifs aux effets potentiellement négatifs des missions, aux enjeux dont ils peuvent faire l'objet (confidences, manipulations) et les préparer à travailler et vivre dans un milieu fragile qui peut se révéler « abrasif ». Une collaboration avec la diaspora peut être envisagée pour la préparation en amont.
19. Adapter les conditions matérielles du volontariat en fonction de chaque contexte d'affectation pour garantir à la fois la sécurité physique et psychologiques des volontaires.
20. Impliquer davantage le partenaire et le coordinateur local dans le travail de sensibilisation en Suisse afin de prévenir d'éventuels risques de dégradation de l'image de l'OP.

En termes de financement :

21. Diversifier les canaux de financements entre bailleurs généralistes et bailleurs spécialisés (par rapport aux terrains d'action). Cela suppose, lorsque ce n'est pas le cas, de développer une approche spécifique auprès de bailleurs spécialisés sur le terrain, de décentraliser une partie de la recherche de fonds et d'intensifier la collaboration avec les OP sur ce sujet.
22. Pour les bailleurs de fonds, tenir compte des besoins financiers spécifiques et des particularités de la CEP en contexte fragile, ce qui est la condition à l'obtention de la valeur ajoutée – qui peut être très mobilisatrice – de cette forme de coopération.



À propos

Depuis cinquante ans, Unité, l'Association suisse pour l'échange de personnes dans la coopération au développement, veille à la qualité des engagements de volontaires au travers de standards, évaluations, appuis institutionnels, études et formations. Elle est formée d'une vingtaine d'organisations membres. En partenariat avec la Direction du Développement et de la Coopération (DDC), elle s'engage en faveur d'une coopération efficace, durable et équitable avec les partenaires du Sud.

© 12.2017

Unité

Association suisse pour l'échange de personnes
dans la coopération au développement

Rosenweg 25, CH-3007 Bern
info@unite-ch.org
www.unite-ch.org

